

**Rechtsgutachterliche Stellungnahme**  
**Entscheidungskompetenz der**  
**Bezirksvertretung Nord zur Einrichtung**  
**einer Anliegerstraße bzw. der**  
**Verlegung von Bodenschwellen auf der**  
**Coermühle zwischen der Gaststätte**  
**Heidekrug und der Brücke südlich der**  
**Biologischen Station**

von

**Wilhelm Achelpöhler**  
**Fachanwalt für Verwaltungsrecht**

**Münster, Oktober 2018**



**MEISTERERNST  
DÜSING  
MANSTETTEN**

Partnerschaft von  
Rechtsanwältinnen und  
Rechtsanwälten mbB  
Notarin

Oststraße 2  
48145 Münster

Tel. 0251/5 20 91-0  
Fax 0251/5 20 91-52

E-Mail: [info@meisterernst.de](mailto:info@meisterernst.de)  
[www.meisterernst.de](http://www.meisterernst.de)

**Bernd Meisterernst**  
Fachanwalt für Arbeits- und  
Sozialrecht, Notar a.D.

**Mechtild Düsing**  
Fachwältin für Agrar-,  
Erb- und Verwaltungsrecht

**Dietrich Manstetten**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Dr. Frank Schulze**  
Fachanwalt für Verwaltungs-  
recht, Dipl.-Verwaltungswirt

**Klaus Kettner**  
Fachanwalt für Arbeits- und  
Sozialrecht

**Wilhelm Achelpöhler**  
Fachanwalt für Verwaltungs- und  
für Urheber- und Medienrecht

**Dr. Dirk Schuhmacher**  
Fachanwalt für Agrarrecht

**Veronica Bundschuh**  
Fachwältin für Arbeitsrecht

**Dr. Rita Coenen**  
Fachwältin für Familien-  
und Sozialrecht, Lehrbeauftragte  
Universität Münster

**Jutta Sieverdingbeck-  
Lewers**  
Notarin, Fachwältin für  
Agrar- und Erbrecht

**Marius Schaefer, MLE**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Anna-Kristina Fecke**  
Fachwältin für Familien-  
und Sozialrecht

**Henning  
Schulte im Busch**  
Rechtsanwalt

**Julian Schaffernicht**  
Rechtsanwalt

**Metin Güler**  
Rechtsanwalt



## **A Sachverhalt**

Seitens der Bezirksvertretung Nord gibt es langjährige Bemühungen, verkehrsberuhigende Maßnahmen in den Rieselfeldern, speziell auf der Coermühle, vorzunehmen. Zuletzt wurden von der Stadtverwaltung Anträge auf Einrichtung einer Anliegerstraße bzw. der Verlegung von Bodenschwellen abgelehnt.

Nach einem daraufhin anberaumten Gespräch des Ältestenrates der Bezirksvertretung Nord mit Vertretern verschiedener Ämter der Stadt Münster am 09.01.2018 hat sich die Verwaltung darauf zurückgezogen, dass jegliche Maßnahme zur Verkehrsberuhigung auf der Coermühle ohne einen entsprechenden Ratsbeschluss nicht umgesetzt werden wird.

Damit ist die Frage aufgeworfen, ob für die Einrichtung einer Anliegerstraße bzw. der Verlegung von Bodenschwellen ein solcher Beschluss benötigt wird oder ob die Bezirksvertretung Nord aus eigener Zuständigkeit/Kompetenz heraus die entsprechenden Beschlüsse fassen kann.

## **B Rechtliche Würdigung**

### **I. Zuständigkeit des Rates (§ 41 GO )**

Nach § 41 Abs. 1 Satz 1 GO ist der Rat für alle Angelegenheiten zuständig, „soweit dieses Gesetz nichts anders bestimmt“.

### **II. Einschränkung der Allzuständigkeit des Rates durch § 37 Abs. 1 GO**

#### **1. Grundlegende Zuweisung eigener Zuständigkeiten an die Bezirksvertretungen**

Eine solche Einschränkung der Allzuständigkeit des Rates ergibt sich insbesondere aus den Zuständigkeitsregelungen des § 37 Abs. 1 GO, die Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen betreffend. Soweit keine ausschließliche Zuständigkeit des § 41 Abs. 1 gegeben ist, (a.) entscheiden nach § 37 Abs. 1 GO die Bezirksvertretungen unter Beachtung der Belange der gesamten Stadt und im Rahmen der vom Rat erlassenen allgemeinen Richtlinien in allen Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht (b.).

#### **(a.) Keine Ausschließlichkeitskompetenz des Rates nach § 41 GO**

Durch die Entscheidung, einen Streckenabschnitt der Coermühle als Anliegerstraße auszuweisen, werden keine ausschließlich dem Rat zugewiesenen Kompetenzen aus dem Katalog des § 41 Abs. 1 S. 2 lit. a – c GO tangiert.

(b.) Angelegenheiten des Stadtbezirks

Nach § 37 Abs. 1 GO entscheiden die Bezirksvertretungen im Rahmen der vom Rat erlassenen allgemeinen Richtlinien in allen Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht. § 37 Abs. 1 GO weist einerseits den Bezirksvertretungen alle Angelegenheiten zu, deren Bedeutung nicht über den Stadtbezirk hinausgehen, nimmt andererseits auch auf das Satzungsrecht des Rates Bezug.

Die Hauptsatzung der Stadt Münster bestimmt insoweit in § 21 Abs. 1 Satz 1:

*„Die Bezirksvertretungen entscheiden gemäß § 37 Abs. 1 GO NRW in allen Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht, unter Beachtung der Belange der gesamten Stadt im Rahmen der vom Rat bereitgestellten Haushaltsmittel, soweit nicht der Rat nach § 41 Abs. 1 GO NRW ausschließlich zuständig ist, es sich nicht um die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen (z.B. behördlicher Anordnungen und Auflagen, Verkehrssicherungspflicht, Vertragspflichten) und es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung gemäß § 41 Abs. 3 GO NRW handelt.“*

Nach § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 der Hauptsatzung gehören zu diesen Aufgaben „insbesondere“ im Hinblick auf Verkehrsberuhigungsmaßnahmen von Gemeindestraßen die folgenden Angelegenheiten:

*Die „Festlegung der Reihenfolge zur Einrichtung einzelner Tempo-30-Zonen und der dazu notwendigen Begleitmaßnahmen nach den "Richtlinien zur Einrichtung von Zonen-Geschwindigkeits-Beschränkungen im Stadtgebiet von Münster", die „Zustimmung zur Ausbauplanung und Baubeschluss für Verkehrsberuhigungsmaßnahmen über 12.500 €, soweit sich keine wesentlichen Auswirkungen auf das Gesamtkonzept ergeben“, und schließlich „die Entscheidung über Verkehrslenkungsmaßnahmen im Rahmen der Erstellung von Gesamtkonzepten, die der Verkehrsberuhigung dienen“.*

§ 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 der Hauptsatzung könnte daher so verstanden werden, dass den Bezirksvertretungen eine Entscheidungskompetenz in Bezug auf Verkehrsberuhigungsmaßnahmen nur insoweit zukommt, als diese „im Rahmen von Gesamtkonzepten, die der Verkehrsberuhigung dienen“ zu treffen sind. Eine Entscheidung über Verkehrsberuhigungsmaßnahmen, die nicht im Rahmen eines Gesamtkonzepts getroffen werden soll, ist in der Hauptsatzung nicht ausdrücklich genannt.

Es ist indessen in der Rechtsprechung des OVG NW geklärt, dass das Satzungsrecht des Rates für die Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen weder konstitutiv ist, noch die mit dem Gesetz zugewiesene Wahrnehmung der Angelegenheiten von bezirklicher Bedeutung einschränken kann.

Mit der Zuweisung aller Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht enthält § 37 Abs. 1 Satz 1 GO vielmehr eine Generalklausel, mit der bereits mit der Novelle der Gemeindeordnung im Jahre 1984 den Bezirksvertretungen unentziehbare Entscheidungsbefugnisse gesetzlich zugewiesen wurden. Im Umfang dieser Übertragung von Kompetenzen auf die Bezirksvertretungen ist die Allzuständigkeit des Rates durch § 37 Abs. 1 GO

gesetzlich eingeschränkt. Die Aufzählung einzelner Angelegenheiten in § 37 Abs. 1 Satz 1 lit. a) -f) GO hat zudem keinen enumerativen, sondern lediglich beispielhaften Charakter

Allgemeine Auffassung: OVG NW, Urteil vom 07.07.1992, Az. 15 A 1905/89, Rn. 54 ff, juris, ständige Rechtsprechung: OVG NW, Urteil vom 08.05.2009, Az. 15 A 770/07, Rn 38, juris, Kleerbaum/Palmen, Kommentar zur Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 37, S. 476; Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar zur Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Band I, Nr. 2; Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Kommentar zur Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Band I, S. 3.

Die den Bezirksvertretungen über § 37 GO zugewiesenen Befugnisse sind mithin aufgrund der gesetzlichen Zuweisung festgelegt und können vom Rat weder durch die Hauptsatzung oder anderweitige Beschlüsse eingeschränkt noch entzogen werden. Die Bezirksvertretungen entscheiden in bezirksbezogenen Angelegenheiten anstelle des Rates und nehmen Hoheitsbefugnisse wahr, die vor der Einführung der Bezirksverfassung im Jahr 1984 zur Zuständigkeit des Rates gehörten (s.o.).

## 2. Verkehrsberuhigende Maßnahmen als Aufgabe der Bezirksvertretung

Die Zuständigkeit der Bezirksvertretung Nord für Entscheidungen über Verkehrsberuhigungsmaßnahmen hängt daher allein davon ab, ob es sich um eine Angelegenheit handelt, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht.

Ausschlaggebend für die Abgrenzung zwischen Angelegenheiten mit überbezirklicher Bedeutung und solchen, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht, sind Art, Umfang und Bedeutungsgehalt des jeweiligen Entscheidungsgegenstandes.

OVG NRW, Urteil vom 7. Juli 1992 - 15 A 990/91 -, juris.

Eine überbezirkliche Bedeutung ist anzunehmen, wenn eine Angelegenheit unter objektiven Gesichtspunkten von gesamtstädtischem Interesse ist, etwa weil mit ihr Vor- und Nachteile für die gesamte Stadt verbunden sind.

Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 14. Februar 1997 - 1 K 833/96 -, NWVBl. 1997, 402 ff (403) , VG Köln, Urteil vom 16. März 2001 – 4 K 2305/98 –, Rn. 52 - 55, juris.

Maßnahmen der Verkehrsordnung- und lenkung sowie der Verkehrsberuhigung können damit grundsätzlich in die Zuständigkeit der Bezirksvertretungen (z.B. Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, ebenda, S. 4; Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar zur Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Band I, Nr. 3., fallen.

Entscheidend für die Frage, ob die Einrichtung einer Anliegerstraße auf der Coermühle durch die Bezirksvertretung Nord beschlossen werden kann, ist demnach, ob es sich um auch im konkreten Fall eine Angelegenheit handelt, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht.

a.

Die Straße Coermühle liegt innerhalb des in der Anlage zur Hauptsatzung abgegrenzten Stadtbezirks Münster Nord. Sie ist ferner nicht in der Anlage 1 der Hauptsatzung als Gemeindestraße mit überbezirklicher Bedeutung aufgeführt. Damit hat der Rat zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der

Straße Coermühle eben nicht um eine Straße mit überbezirklicher Bedeutung handelt. Obwohl die gesetzlichen Zuständigkeiten der Bezirksvertretung nicht zur Disposition des Rates stehen, behält die Konkretisierung durch die Hauptsatzung ihren Sinn.

*„Denn angesichts der höchst unterschiedlichen Verhältnisse in den kreisfreien Städten des Landes Nordrhein-Westfalen musste sich der Gesetzgeber trotz des Ziels weitgehender Vereinheitlichung auf eine abstrakte Abgrenzungsformel, diejenige der bezirklichen Bedeutung, beschränken. Wegen der insoweit zu erwartenden Rechtsanwendungsprobleme*

*- vgl. hierzu die Diskussion im Ausschuß für Kommunalpolitik am 29. August 1984, Ausschußprotokoll 9/1317, S. 1 ff., und im Plenum des Landtags am 14. November 1984, Plenarprotokoll 9/1107, S. 6601 ff. -*

*lag es nahe, die Räte zum Erlass untergesetzlicher Vorschriften zu verpflichten, die auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse abstellen und deren Einzelheiten in den Blick nehmen können. Dieser vom Gesetzgeber beschrittene Weg der Normkonkretisierung hat einen doppelten Vorzug: Er führt zunächst für die Adressaten der gesetzlichen Regelung, darunter auch die Verwaltung der Kommune, zu der mit normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften auch sonst angestrebten Verwaltungsvereinfachung. Darüber hinaus erfüllt er, weil die unmittelbar betroffenen Funktionsträger der Gemeinde selbst in die Pflicht genommen sind, eine Befriedungsfunktion, die anders kaum erreichbar wäre.*

*Vgl. auch Pritzkolet, a.a.O., 367 (369, 373).*

*Denn der Erlaß normkonkretisierender Satzungsvorschriften obliegt mit der vom Gesetzgeber gewählten Regelung einerseits dem Rat selbst und damit demjenigen Organ, dessen Zuständigkeitsbereich bei der Abgrenzung bezirklicher und überbezirklicher Aufgaben mitgestaltet wird.“*

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 07. Juli 1992 – 15 A 990/91 –, Rn. 103 - 107, juris.

Damit stellt die Durchführung von verkehrsberuhigungsmaßnahmen auf der Straße Coermühle eine Angelegenheit von allein bezirklicher Bedeutung dar. Der Rat ist insoweit an das von ihm geschaffene Satzungsrecht gebunden und kann sich über die in der Hauptsatzung normierte Bedeutung der Straße nicht hinweg setzen.

b.

Unabhängig von der Konkretisierung in der Hauptsatzung sind Verkehrsberuhigungsmaßnahmen auf der Straße Coermühle auch allein eine Angelegenheit von bezirklicher Bedeutung.

Eine bezirkliche Angelegenheit liegt dann nicht vor, wenn mögliche Vor- und Nachteile nicht nur den Stadtbezirk, sondern die gesamte Stadt betreffen

VG Düsseldorf, Urteil vom 14.02.1997, Az. 1 K 833/96.

Bei der hier vorgesehenen Maßnahme der Einrichtung einer Anliegerstraße auf der Coermühle geht es ausschließlich um einen Straßenabschnitt, der im Bereich des Stadtbezirkes Nord liegt. Eine nachteilige Wirkung für die gesamte Stadt Münster ist hier nicht erkennbar.

Eine negative Auswirkung auf die „gesamte Stadt“ ist bei der Einrichtung einer Anliegerstraße deshalb auf einem Teilabschnitt der Straße „Coermühle“ erst recht nicht erkennbar.

Eine geringfügige Beeinträchtigung könnte lediglich für Bewohner des Stadtteils Gelmer (Stadtbezirk Ost) gegeben sein, die nach einem entsprechenden Beschluss durch die Bezirksvertretung Nord nicht mehr befugt wären, die Coermühle zu benutzen. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass

1. die Einwohnerzahl des Stadtteils Gelmer nicht besonders groß (ca. 4000 Einwohner) und die Anzahl der betroffenen Verkehrsteilnehmer daher überschaubar ist, es
2. zwei alternative Wegführungen in die Innenstadt von Münster bzw. anderer Stadtteile von Münster gibt (über Gimble/Sprakel auf die Grevener Straße bzw. den Schiffahrter Damm) und
3. der Coermühle keine Sonderfunktion im Straßennetz der Stadt Münster zugeordnet ist und als nicht ausgebauter Straße, die durch ein Schutzgebiet führt, keinen Nutzungsvorrang gegenüber den beiden Alternativrouten zukommt.

Das gleiche gilt für die Verlegung von Bodenschwellen.

Es würden durch die Festlegung einer Anliegerstraße auch keine Erschwernisse bei Feuerwehr- und Rettungseinsätzen eintreten.

Anders als bei dem vom VG Köln (s.o.) zu entscheidenden Fall sind ist hier weder eine vollständige Sperrung noch eine Reduzierung der Durchfahrtsmaße vorgesehen. Durch die vorgesehene Maßnahme wären also keinerlei Beeinträchtigungen bei Feuerwehr- und Rettungseinsätzen zu befürchten.

### 3. Kein Geschäft der laufenden Verwaltung

Geschäfte der laufenden Verwaltung sind keiner Entscheidung der Bezirksvertretungen zugänglich, für diese gilt § 41 Abs. 3 GO. Neben der durch die Gemeindeordnung begründeten und vom Rat der Gemeinde nicht anderweit geregelt (§ 41 Abs. 3 GO) Zuständigkeit des Bürgermeisters für die Geschäfte der laufenden Verwaltung ist für eine Zuständigkeit der Bezirksvertretung (insbesondere in Form eines Rückholrechtes) kein Raum.

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14. April 2004 – 3 A 1056/03 –, Rn. 5, juris.

Wie oben bereits ausgeführt, fallen Maßnahmen der Verkehrsordnung- und lenkung sowie der Verkehrsberuhigung grundsätzlich in die Zuständigkeit der Bezirksvertretungen und stellen damit kein Geschäft der laufenden Verwaltung dar.

### C. Ergebnis

Die Bezirksvertretung Nord ist befugt, über die Frage der Einrichtung einer Anliegerstraße auf der Coermühle in eigener Sachzuständigkeit zu entscheiden. Eines Ratsbeschlusses bedarf es nicht.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Achelpöhler', written in a cursive style.

Achelpöhler

Rechtsanwalt